Proyecto de Ley N°.....6084/2023-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
05 OCT. 2023
RECIBIDO
Hora: 7:52 pm

PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO ASOCIACIONES DE INTERÉS PÚBLICO Y SU NO CRIMINALIZACIÓN

El señor Congresista de la República que suscribe, **WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS**, integrante del **Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 22°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

FORMULA LEGAL

LEY QUE RECONOCE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO ASOCIACIONES DE INTERÉS PÚBLICO Y SU NO CRIMINALIZACIÓN

Artículo 1.- Objeto de la ley.-

La presente ley tiene por objeto reconocer, a los partidos políticos, como asociaciones de interés público con participación política de la ciudadanía.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley.-

La finalidad de la Ley es evitar la criminalización de las organizaciones políticas, así como promover la protección e intangibilidad de sus respectivos bienes y activos, cuando uno o varios de sus militantes, afiliados o fundadores estén inmersos en una o varias investigaciones fiscales y/o sean condenados por cualquier tipo de delito doloso.

Artículo 3. - Reconocimiento de los partidos políticos como asociaciones de interés público.

Se reconoce, a los partidos políticos, como asociaciones de interés público que, como instituciones fundamentales, fortalecen la democracia para la vigencia, defensa, fortalecimiento y funcionamiento del sistema democrático en nuestro país, para evitar su criminalización.

Artículo 4.- Individualización de los presuntos responsables.

Cuando uno o varios de los militantes, afiliados o fundadores de una determinada organización política, estén inmersos en una investigación por cualquier hecho

delictivo, deben ser individualizados de acuerdo a su grado de participación en concordancia con el inciso 1) del artículo 67; inciso 2) del artículo 330 y el inciso 1) del artículo 336 del Código Procesal Penal, sin responsabilizar a las organizaciones políticas como personas jurídicas de interés público.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES.

PRIMERA. - Vigencia.

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

SEGUNDA. - Derogatoria.

Se derogan las disposiciones que se opongan a la presente ley.

Lima, octubre del 2023.

WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Margot Palacios
Vocera

Margot Palacios

Maria Agüero
ARIA AGÜERO
GUTIERREZ

M. Elizabeth T.

Milagros Rivas

Flavio Cruz Mamani

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **06** de **octubre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6084/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO; y
2. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES CRIMEN ORGANIZADO EN EL PERÚ.

La emisión de condenas contra personas jurídicas en nuestro país no es común; no obstante, en nuestro país el profesor PRADO SALDARRIAGA ha abordado este tema, en su libro "Criminalidad Organizada" (2006) y "Criminalidad Organizada y Lavado de Activos" (2013). En este último analiza estos dos problemas sociales transversales y sus efectos, desde una perspectiva político-criminal, socio criminológico y jurídico. En cuanto a la criminalidad organizada, hace una reseña de su evolución, características, niveles y sobre la determinación de un concepto de delincuencia organizada que tenga vocación de universalidad, por lo que, con atino señala que una de la principales estrategias internacionales contra la criminalidad organizada que diseñó la Convención de Palermo, fue la: "Criminalización específica de los actos de promoción e integración en organizaciones criminales" (Prado Saldarriaga V. R., 2013, pág. 88).

De otro lado, LAURA ZUÑIGA RODRÍGUEZ, en su análisis del artículo 5150 del Código Penal español sobre el delito de asociación ilícita y si ésta resulta idónea para prevenir la manifestación proteica de la criminalidad, y si es la mejor opción para cubrir el injusto de mayor desvalor que parece verificarse en la comisión de delitos por parte de la criminalidad organizada, así como, la idoneidad de un tipo genérico, atendiendo al Derecho Comparado y Europeo, y de los problemas dogmáticos que de él surgen. (ZUÑIGA RODRÍGUEZ:, 2016).

Esta misma autora, en su obra "Criminalidad de Empresa y Criminalidad Organizada. Dos modelos para armar el Derecho Penal" (2013), aborda aspectos sustantivos de estas formas de criminalidad, su interrelación, y la responsabilidad penal de las personas jurídicas, se cuestionan los modelos de imputación penal existentes en la responsabilidad penal, mostrando sus deficiencias, que tiene como contexto el caso español y peruano. Por otro lado, se ocupa del estudio de los problemas de la tipificación del delito de Asociación ilícita en el código penal y los consiguientes problemas sobre la consumación, concursos, y autoría y participación.

No obstante, estando la realidad jurídica sobre la determinación de responsabilidad penal de las personas jurídicas y los resultados de los procesos penales contra los mismos, es importante poner límites frente a la criminalización

de las personas jurídicas vinculadas al interés público, como es frente las organizaciones políticas, para lo cual resaltamos los fundamentos subsiguientes.

Para sustentar, el por qué, de las organizaciones políticas gozan de interés público es importante partir desde los parámetros de la interpretación del derecho a elegir, para lo cual hacemos propio lo mencionado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) donde señala que la democracia representativa es uno de los pilares de todo el sistema interamericano. Al respecto, en el caso *Yatama vs. Nicaragua* ha sostenido que "no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial".

Otro tipo especial de manifestación de este derecho son los partidos políticos que tienen como finalidad canalizar la voluntad política de los asociados, sobre los mismos nos dice el **Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas,** resalta:

> *"El Derecho a la libertad de asociación, incluido el derecho a formar y adherirse a organizaciones y asociaciones relacionadas con asuntos políticos y públicos, es un adjunto esencial a los derechos protegidos por el artículo 25°. Los partidos políticos y la membresía en partidos juegan un papel significativo en la conducción de los asuntos públicos y el proceso electoral Los Estados deben asegurar que, en su manejo interno, los partidos políticos respeten las normas aplicables del artículo 25 a fin de permitir a los ciudadanos ejercer sus derechos ahí contemplados".*

De otro lado, resaltamos lo mencionado por MARCELA PRIETO BOTERO directora del Instituto de Ciencia Política Miembro del Comité Académico de la Revista Política Colombiana, quien resalta la importancia de los partidos políticos en las democracias. La definición más universalmente aceptada de partidos políticos, es la de instituciones encargadas de agrupar las preferencias políticas de una sociedad para construir el interés general.

La mencionada autora resalta lo mencionado POR DAVID EASTON quien plantea que, los partidos políticos son "canales de transmisión hacia los poderes públicos de las demandas de la población, mediante los cuales se decide qué políticas públicas deben efectuarse para garantizar la convivencia pacífica y el progreso social". La función de los partidos, por lo tanto, es transformar las distintas preferencias de los ciudadanos en plataformas programáticas donde las diferentes dimensiones de lo público se agrupen y se traten en forma más o menos coherente.

De lo mencionado, claramente se resalta la construcción del interés colectivo, el cual se sujeta a las reglas electorales y del sistema de gobierno que determine los incentivos de los políticos a representar intereses más o menos generales, refiere la autora.

Arturo Valenzuela en su aporte "PARTIDOS POLÍTICOS Y EL DESAFÍO DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA", menciona que los partidos políticos coherentes y articulados y un sistema de partidos políticos estables son condiciones fundamentales para la consolidación y mantenimiento de un sistema democrático exitoso. Otro argumento importante es que pone en relieve el autor es que los partidos no sólo representan las aspiraciones ciudadanas y reflejan las escisiones sociales, sino que también estructuran la agenda política y le dan forma a la fisionomía política de un país. Son los partidos que le entregan a los ciudadanos los elementos simbólicos, ideológicos y orgánicos que les permiten optar por unas candidaturas sobre otras, dándole estructura y coherencia a las ofertas electorales, que de otra manera podría reducir a una verdadera Torre de Babel de voces contradictorias.

Nuestra **Constitución Política en su Artículo 178** resalta sobre las Atribuciones del Jurado Nacional de Elecciones, entre ellos menciona en su numeral 2) una de las competencias del Jurado Nacional de Elecciones, es:

> *"(...)*
>
> *2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas".*

De lo mencionado se puede resaltar que el Jurado Nacional de Elecciones, goza de una potestad de control, vigilancia y custodia de las organizaciones políticas, esta facultad, no es ajena, por cuanto la fundación de una determinada organización política se sujeta a las exigencias de las normas electorales y de la Ley de Partidos Políticos Ley N° 28094 y demás normas concordantes, siendo así la institucional del Jurado Nacional de Elecciones es determinante para el funcionamiento y la vigencia de la democracia en nuestro país.

En concordancia con lo mencionado en el **Artículo 35° de la Norma Fundamental** citada resalta lo siguiente:

> *"Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.*

Mediante ley se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción.

El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado. Se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas. El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad. El financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones correspondientes. El financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva."

Lo mencionado, no es ajeno a lo resaltado en el **Artículo 4° de la Ley de Partidos Políticos Ley N° 2809**, modificado por el Artículo 8 de la Ley N° 30673, publicada el 20 octubre 2017, DONDE RESALTA QUE:

"(...) Las organizaciones políticas pueden presentar fórmulas y listas de candidatos en procesos de Elecciones Presidenciales, Elecciones Parlamentarias, de Elección de Representantes ante el Parlamento Andino, Elecciones Regionales o Elecciones Municipales, para lo cual deben contar con inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Politicas del Jurado Nacional de Elecciones, como máximo, a la fecha de vencimiento del plazo para la convocatoria al proceso electoral que corresponda" Lo resaltado es nuestro.

La misma disposición legal en su literal a) del Artículo 2° menciona sobre los Fines y objetivos de los partidos político, es:

a) Asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático.

(...)

Por otro lado, la **RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 001669-2021-JN/ONPE**

Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, menciona lo siguiente:

"Artículo 6.- Definición

El financiamiento público directo es el otorgamiento de fondos, con cargo al Presupuesto General de la República, a los partidos políticos y alianzas electorales con representación en el Congreso de la República, para ser utilizados durante el quinquenio posterior a las elecciones generales en

las que fueron electos, de acuerdo con la LOP y bajo la reglamentación de la ONPE.

Las obligaciones contraídas por las organizaciones políticas beneficiarias de estos recursos, no pueden ser compensadas y/o afectadas con los fondos provenientes del financiamiento público directo, dado que estos son inembargables.

De conformidad con el artículo 29 de la LOP, el financiamiento público directo no debe ser utilizado con fines de lucro, ni con fines distintos a los establecidos en la LOP. Asimismo, el gasto o la actividad que se ejecute con los fondos del financiamiento público directo, de acuerdo con el artículo 8 del presente Reglamento, debe realizarse bajo el principio de sostenibilidad.

Concluido el quinquenio antes detallado y de existir fondos no ejecutados del financiamiento público directo, la ONPE comunicará los plazos y mecanismos para la devolución de dichos fondos, mediante la emisión de la Resolución Gerencial correspondiente."

Estando las normas jurídicas mencionadas, es evidente determinar que las organizaciones políticas, son controladas, vigiladas y fiscalizadas bajo las facultades que cuenta el Jurado Nacional de Elecciones. Siendo así, podemos definir que las organizaciones Políticas son de interés nacional por lo mismo que se encuentra vinculada al fortalecimiento de la democracia, más aún, si a través de las organizaciones políticas se promociona el interés general en materia de derechos de elegir de los ciudadanos y con ello vincularse indirectamente a los derechos de asistencia social, educación, salud, medio ambiente o cualquier otra de bien común, en especial las que recurren a la voluntad democrática de los ciudadanos.

Estando lo mencionado podemos definir que las organizaciones políticas son instituciones de interés nacional, como tal no pueden ser criminalizadas desde la aplicación de la persecución de la criminalidad. Más aun, si la vigencia de los partidos políticos está sujetos al sistema administrativo regulado por el Jurado Nacional de Elecciones.

Estando a lo argumentos expuestos, podemos afirmar que, pretender criminalizar una organización política el cual es de interés nacional, sería como forzar la aplicación del derecho penal, más aún cuando su vigencia obedece principalmente al derecho administrativo sancionatorio.

MANUEL ABANTO VÁSQUEZ, el 2009 publicó un artículo importante sobre "*La Responsabilidad Penal de las Personas Jurídica: ¿Un Problema en el Derecho*

Penal?" el cual fue objeto de conferencias dictadas en: La Facultad de Derecho de la Universidad Andrés Bello, Viña del Mar (Chile), el 23 de setiembre de 2009, en Punta Arenas (Chile), en Río Grande (Argentina), el 01·1 0-09 y en Huaraz (Perú) el 09-10-09. Sobre el mencionado artículo podemos rescatar algo importante.

Refiere el mencionado jurista internacional que, la dogmática penal dominante, sobre todo en Alemania, admite en la actualidad que no es posible de *lege lata* una responsabilidad penal estricta de las personas jurídicas. Las razones tradicionalmente argumentadas son, en realidad, las que siempre se han esgrimido y que se refieren a la naturaleza distinta de la persona jurídica: su inexistencia como "persona" en el sentido penal, su falta de capacidad de acción (obra a través de los individuos que la integran), su incapacidad de culpabilidad, la imposibilidad de ser sujeto de una "pena" (p. ej. no es pasible de privación de libertad ni de la "prevención especial" derivada de ella), y su incapacidad procesal. Aunque mayoritariamente las leyes penales de los países con un sistema europeo-continental no hayan rechazado de manera expresa tal responsabilidad penal. sus instituciones y conceptos han sido evidentemente construidos a partir de la acción y la responsabilidad individual.

Estando a lo mencionado, es importante resaltar que las organizaciones políticas, nacen con fines lícitos, como tal están sujetas a las disposiciones legales electorales como primer término y como segundo término, estaría sujeto a la voluntad de sus socios fundadores y militancia, lo que le hace diferente a una persona jurídica no vinculado al sistema electoral democráticos.

En ese contexto bien pude aplicarse el aforismo "*societas delinquere non potest*", donde no se admite la punibilidad de las personas jurídicas, sólo se puede aplicar sanciones administrativas o civiles, este extremo en armonía al razonamiento del jurista Abanto Vasquez.

II. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

Política N° 1: Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho

Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política,

promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento corno Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (e) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.

Política N° 2: Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos.

Nos comprometemos a promover la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas, mediante los mecanismos constitucionales de participación y las organizaciones de la sociedad civil, con especial énfasis en la función que cumplen los partidos políticos.

Con este objetivo el Estado: (a) promoverá normas que garanticen el pleno respeto y la vigencia de los derechos políticos; (b) asegurará la vigencia del sistema de partidos políticos mediante normas que afiancen su democracia interna, su transparencia financiera y la difusión de programas y doctrinas políticas; (c) garantizará la celebración de elecciones libres y transparentes; (d) mantendrá la representación plena de los ciudadanos y el respeto a las minorías en las instancias constituidas por votación popular; y (e) favorecerá la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones públicas a través de los mecanismos constitucionales y legales, de los partidos políticos y de las demás organizaciones representativas de la sociedad.

III. ANÁLISIS - COSTO BENEFICIO.

La aprobación de la presente propuesta de Ley no supondrá gastos al erario nacional. El beneficio con la aprobación de la ley es fortalecer la democracia en nuestro país a través de la vigencia y fortalecimiento de las organizaciones políticas, más aún si tenemos una institución como el Jurado Nacional de Elecciones que protege y mantiene la vigencia de inscripción de las organizaciones políticas siempre en cuando estén sujetas las normas vinculadas con la legislación electoral y de partidos políticos.

IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA LEY.

Se debe evitar "criminalizar la política", porque éste hecho nos puede llevar al caos o a una anarquía, la Ley contra el crimen organizado N° 30077 se publicó en el diario oficial El Peruano del 20 de agosto del 2013 y podemos ver que la ley ésta poniendo ingobernable nuestro país, desde julio del año 2016 a la fecha nuestro país ha tenido 05 presidentes, se está perdiendo el principio de autoridad, razón por la cual se plantea el presente Proyecto de Ley.